VII kadencja

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

- **Komisji Infrastruktury (nr 342)**
- **Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 340)**

z dnia 13 maja 2015 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Infrastruktury (nr 342)

Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 340)

13 maja 2015 r.

Komisje: Infrastruktury oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, obradujące pod przewodnictwem posła **Stanisława Żmijana (PO)**, przewodniczącego Komisji Infrastruktury, zrealizowały następujący porządek dzienny:

– pierwsze czytanie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych (druk nr 3227).

W posiedzeniu udział wziął **Rafał Nowak** dyrektor Departamentu Dróg i Autostrad w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju wraz ze współpracownikami.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Sławomir Jakubczak, Jolanta Misiak, Dariusz Myrcha, Teodozja Nojszewska-Łasicka** – z sekretariatów Komisji w Biurze Komisji Sejmowych; **Jarosław Lichocki, Konrad Nietrzebka, Wojciech Paluch, Mariusz Przerwa** – legislatorzy z Biura Legislacyjnego.

Przewodniczący poseł Stanisław Żmijan (PO):

Pozwolicie państwo, że rozpoczniemy. Otwieram posiedzenie połączonych komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Infrastruktury. W imieniu prezydiów obydwu komisji witam serdecznie panie i panów posłów.

Porządek posiedzenia połączonych komisji przewiduje pierwsze czytanie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych, druk numer 3227. Poselski projekt w imieniu wnioskodawców będzie uzasadniał pan poseł Grzegorz Schreiber.

Proszę o wyciszenie rozmów.

Poseł Grzegorz Schreiber (PiS):

Panie przewodniczący, można?

Przewodniczący poseł Stanisław Żmijan (PO):

Sekundę. Informuję państwa, że z upoważnienia ministra resort infrastruktury i rozwoju reprezentowany jest przez pana dyrektora Rafała Nowaka; witam pana dyrektora wraz z zespołem współpracowników.

Pytam państwa posłów czy do zaproponowanego porządku mają państwo uwagi? Uwag nie słyszę, zatem porządek został przyjęty; przystępujemy do jego realizacji.

Bardzo proszę o przedstawienie uzasadnienia przez pana posła Grzegorza Schreibera; oddaję panu głos, panie pośle. Bardzo proszę.

Poseł Grzegorz Schreiber (PiS):

Dziękuję, panie przewodniczący. Wysokie Komisje. Wszyscy pamiętamy – na posiedzeniach wspólnych komisji Infrastruktury i Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej – gdy na jesieni 2013 roku dyskutowaliśmy o projekcie zmian w ustawie o drogach publicznych. Wówczas było przynajmniej kilka różnych propozycji; w ogóle były trzy projekty poselskie. Z tych trzech projektów poselskich udało się Komisji przygotować jeden projekt, który został przyjęty przez Wysoką Izbę. Od początku był on rzeczywiście obarczony jakąś wadą. Była przez nas podnoszona kwestia owej kaskadowości, o któ-

rej wielokrotnie wspominaliśmy, jako o rzeczy, która w sposób niewłaściwy rozwiązuje zastany problem.

Okazało się, że po przyjęciu ustawy przez parlament, po jej uchwaleniu, prezydent przed podpisaniem ustawy, skorzystał z prawa skierowania jej do Trybunału Konstytucyjnego. Spowodowało to sytuację niezmiernie fatalną, a oto taką, że obowiązywał również kwestionowany z racji swojej niekonstytucyjności, art. 10 ust. 5, który pozostał jako aktualny w dotychczasowym brzmieniu. Jednocześnie nie mógł wejść w życie przepis i nie wszedł, powiedzmy niedoskonały, ale jednak w jakimś stopniu pomagający gminom wyjść z trudnej sytuacji. Sytuacja została więc zawieszona.

Nadeszła zima i w efekcie, już jakby generalnie biorąc, w sytuacji obowiązywania starych zapisów, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad przekazała gminom drogi krajowe na odcinkach, na których były nowo wybudowane autostrady czy drogi szybkiego ruchu. Gminy zaprotestowały. Wiele gmin na terenie kraju powiedziało, że tych dróg w żaden sposób przyjąć nie może. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad pozdejmowała z tych dróg oznakowanie „drogi krajowe" i w zasadzie przez ten cały czas w większości tych miejsc trudno jest określić, do kogo droga należy? Generalna Dyrekcja upiera się, że są to drogi gminne, gminy twierdzą, że w żadnym wypadku tak nie jest – i tych dróg nie przyjmują.

Całe szczęście, że mieliśmy do czynienia z lekką zimą, zimą, która nie spowodowała sytuacji, która by wymuszała na którejś ze stron oczyszczanie tych dróg. Całe szczęście, że w związku z tym nie doszło do jakiś dramatów.

W związku z tą sytuacją wystąpiliśmy szybko z projektem ustawy, który by natychmiast sprawę uregulował. Był początek zimy, kiedy składałem projekt w imieniu swojego klubu parlamentarnego. Niestety, projekt leżał do dzisiaj; dzisiaj jest jego pierwsze czytanie. Cieszę się, że możemy nad nim debatować. Jak rozumiem, konstrukcja była taka, że skoro Trybunał Konstytucyjny nie rozstrzygnął zmiany przyjętej przez Sejm, to nie może być procedowany nasz projekt. I tak też się działo przez długie miesiące.

Jest rzeczą zupełnie zadziwiającą, że Trybunał Konstytucyjny nie mógł się pochylić nad prostą, trzyartykułową nowelą prawa. Uczynił to dopiero w kwietniu na pierwszym swoim posiedzeniu, ale sprawy nie dokończył, tylko przełożył posiedzenie na, bodaj, 26 maja. W związku z tym w dalszym ciągu trwa sytuacja zawieszenia.

Jeżeli chodzi o merytoryczną zawartość projektu, to oczywiście sprowadza się ona do tego, aby nie istniało obligatoryjne przekazywanie dróg krajowych gminom i aby obowiązywał zapis, z którym mamy do czynienia obecnie, czyli taki, w którym te drogi pozostają drogami krajowymi, a w wyniku negocjacji przekazywane są samorządom.

W trakcie debaty dokonaliśmy zmiany w stosunku do projektów, które omawialiśmy poprzednio. Pamiętamy, iż wówczas jednym z podstawowych zarzutów było to, że będzie to dotyczyło również obwodnic miast, a więc sytuacji, w których one ewidentnie służą gminom i w związku z tym nie powinny być brane pod uwagę. Otóż wydaje się, że proponowana w projekcie konstrukcja art. 1 to zagrożenie niweluje. Możemy powiedzieć, że jest pewną próbą wyjścia z sytuacji, oczywiście być może próbą niedoskonałą. Być może nawet taką, którą trzeba by jeszcze w trakcie prac komisji poprawić, ale dającą możliwość szybkiej zmiany. Zwłaszcza, jeżeli rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego miało być negatywne w stosunku do projektu przyjętego przez Sejm.

Jeżeli byłyby jakieś pytania, to oczywiście na nie odpowiem, ale tyle razy o tym dyskutowaliśmy, że chyba nie ma powodu, abym w tej chwili dłużej to omawiał. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Stanisław Żmijan (PO):

Bardzo dziękuję panu posłowi. Bardzo proszę o stanowisko rządu do projektu. Bardzo proszę, panie dyrektorze.

Dyrektor Departamentu Dróg i Autostrad w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju Rafał Nowak:

Szanowni państwo, panie przewodniczący, panie posłanki i panowie posłowie. Oficjalnego stanowiska rządu jeszcze nie ma. Obecnie resort jest po konsultacjach międzyre-

sortowych; stanowisko wobec projektu jest skonsultowane z podstawowymi ministerstwami. Zostało ono skierowane do Komitetu Stałego Rady Ministrów.

Pozwolę sobie, w kilku słowach, odnieść się do propozycji zawartych w projekcie ustawy przedstawionych przez pana posła w imieniu posłów-wnioskodawców. Przede wszystkim chcę powiedzieć, że opinia jest negatywna. Propozycja ustawy de facto spowoduje taką sytuację, że w momencie wejścia w życie jej przepisów Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad zarządzałaby dwoma równoległymi odcinkami dróg – drogami ekspresowymi, które zostały oddane do użytku w ostatnich latach, jak i zgodnie z projektem poselskim – drogami ogólnodostępnymi, czyli de facto drogami krajowymi Drogi te w poprzednich latach były oddawane gminom zgodnie z obowiązującym prawem, a więc zgodnie z artykułem 10 ust. 5 ustawy.

De facto wiązałoby się to z podwójnym wydatkowaniem środków na równoległe ciągi drogowe. Szacujemy, że koszty utrzymania dróg równoległych do dróg ekspresowych po stronie Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad wynosiłoby około 60 milionów złotych rocznie.

Istotną rzeczą jest również to, że jeśli chodzi o przepisy art. 10 ust. 5, Trybunał Konstytucyjny w roku 2005 uznał, że są one obowiązujące i zgodne z konstytucją. Także to, że drogi gminne, co jest istotne, które zostały przejmowane od zarządcy krajowego, przechodzą na własność gminy i – co także jest istotne, zwiększają majątek gminny. Zmiany ustawowe z 2003 roku, które wprowadzały w życie art. 10 ust. 5, czyli obecnie obowiązujące przepisy, były wprowadzone jednocześnie ze zmianą w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Przepisy tej ustawy zwiększały udział gmin we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych z 5 do 6,7% i z podatku dochodowego od osób fizycznych z 27,6% do 39, 34%.

Na ten moment mogę powiedzieć, że stanowisko rządu jest negatywne.

Przewodniczący poseł Stanisław Żmijan (PO):

Bardzo dziękuję panu dyrektorowi.

Otwieram debatę. Bardzo proszę o zgłaszanie się do zabierania głosu w tej sprawie. Bardzo proszę; pan poseł Marek Łapiński. Proszę bardzo.

Poseł Marek Łapiński (PO):

Dziękuję, panie przewodniczący. To jest projekt ustawy, który można uznać, że jest tożsamy z niektórymi propozycjami, które były procedowane w podkomisji powołanej w 2013 roku do pracy nad ustawą o zmianie ustawy o drogach publicznych. Projekt wykorzystuje część dorobku tej podkomisji i tej ustawy, którą przyjął Sejm we wrześniu 2013 roku, a która później trafiła po decyzji prezydenta do Trybunału Konstytucyjnego. Prezydent pytał o zgodność z konstytucją niektórych zapisów ustawy przyjętej przez Sejm.

Niestety albo stety, ustawa nad którą dzisiaj procedujemy powiela niektóre rozwiązania ustawowe, które znajdują się w tej chwili w procedurze sprawdzenia zgodności z konstytucją przez Trybunał Konstytucyjny. Jak wspomniał poseł-wnioskodawca, Trybunał rozpoczął sprawdzanie zgodności z konstytucją ustawy podjętej przez Sejm we wrześniu 2013 roku. Trybunał Konstytucyjny między innymi rozpatruje procedurę, którą przyjęto w art. 2 przyjętej już ustawy i powielonej także w art. 2 proponowanej ustawy. Chodzi o to czy rada gminy może w drodze uchwały, pozbawić kategorii drogi gminnej odcinek drogi, który został zaliczony na podstawie obowiązującej ustawy, czyli przepisu art. 10 ust. 5, do kategorii drogi gminnej.

Różnica rzeczywiście jest taka, że ustawa została przyjęta przez Sejm i co ciekawe, wspomniany artykuł nie został zakwestionowany, a właściwie nie zostało zadane pytanie prawne autorowi czy przepis ten jest zgodny z konstytucją. Więc gdyby nawet Trybunał Konstytucyjny uznał niezgodność ustawy przyjętej przez Sejm z konstytucją, to art.10 ust. 5 będzie brzmiał, że „Odcinek drogi zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi wojewódzkiej". Po zakończeniu procedury w Trybunale Konstytucyjnym, ustawa wejdzie w życie, tylko będzie ewentualnie okrojona o zapisy systemu kaskadowego, a także o art. 2. Przepis ten umożliwia gminom,

którym już przekazano dawne drogi krajowe po wybudowaniu nowych odcinków dróg ekspresowych czy też ciągów dróg krajowych, cofnięcie dokonanych już przekształceń.

Tak więc uważam projekt za ciekawy. Być może należy nad nim pracować, ale dopiero po rozstrzygnięciu Trybunału Konstytucyjnego. Oczywiście, do dyskusji jest kwestia samej zasady kto ma być zarządcą dróg po oddaniu nowo wybudowanego odcinka – województwo czy ma to być Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad. My uznaliśmy, że województwo.

Do wszystkich państwa apel – poczekajmy na rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego i powróćmy do rozstrzygnięć proponowanych w projekcie. Jestem przekonany, a przysłuchiwałem się dyskusji w Trybunale Konstytucyjnym, że ustawa przyjęta przez Sejm zostanie przez Trybunał podtrzymana i kaskadowy system przekazywania dawnych dróg krajowych czy obwodnic także zostanie utrzymany. I art. 2 umożliwiający gminom, które wcześniej zostały wyposażone w dawne drogi krajowe, które często w sporze sądowym znajdą się z Generalną Dyrekcją Dróg Krajowych i Autostrad, także umożliwi radom gminy w terminie 90 dni od dnia wejścia w życie ustawy, pozbawienia kategorii drogi gminnej. Wówczas zostaną one zaliczone do kategorii dróg wojewódzkich.

Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Stanisław Żmijan (PO):

Bardzo dziękuję. Chciałbym tylko zwrócić się do pana posła z pytaniem; czy dobrze zrozumiałem? Jesteśmy w trakcie pierwszego czytania. Rozumiem, że wniosek pana posła polega na tym, żeby przerwać posiedzenie komisji i podjąć je po rozstrzygnięciu Trybunału, po rozpatrzeniu wniosku pana prezydenta przez Trybunał Konstytucyjny. Czy dobrze zrozumiałem wypowiedź pana posła?

Poseł Marek Łapiński (PO):

Tak, panie przewodniczący.

Przewodniczący poseł Stanisław Żmijan (PO):

Rozumiem. Był to pana posła konkretny wniosek, dziękuję.

Czy ktoś z państwa chciałby zabrać głos? Bardzo proszę; pan poseł Jerzy Szmit.

Poseł Jerzy Szmit (PiS):

Panie przewodniczący, Wysokie Komisje. Wydaje się, że byłoby bardziej konstruktywną propozycją, abyśmy dzisiaj powołali podkomisję, która przystąpi do pracy. Będą określeni posłowie, którzy się zapoznają z materią, tak że gdy rzeczywiście zapadnie orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, szybciej będziemy mieli materiał dla obu komisji, aby zarekomendować Sejmowi określone rozwiązania.

Składam wniosek o powołanie już dzisiaj podkomisji nadzwyczajnej w tej sprawie.

Przewodniczący poseł Stanisław Żmijan (PO):

Bardzo dziękuję. Mamy kolejny wniosek. Czy ktoś z państwa jeszcze chciałby zabrać głos w tej sprawie? Więcej zgłoszeń nie ma, nie było także pytań do strony rządowej. Wobec powyższego zamykam pierwsze czytanie.

Wysokie Komisje. Wobec faktu…

Poseł Marek Łapiński (PO):

Panie przewodniczący. Wycofuję wniosek. Koledzy mnie przekonują, żeby powołać podkomisję. Chętnie wejdę w jej skład.

Przewodniczący poseł Stanisław Żmijan (PO):

Bardzo dziękuję.

Wysokie Komisje. Wobec faktu obowiązywania ustawy o działalności lobbingowej, na dotychczasowym etapie procedowania nikt nie zgłosił wniosku o wysłuchanie publiczne. Czy ktoś z państwa chciałby taki wniosek złożyć? Nie słyszę; dziękuję.

W trakcie pierwszego czytania zostały zgłoszone dwa wnioski, z których jeden został przed chwilą wycofany. Pozostał zatem jeden wniosek o powołanie podkomisji nadzwyczajnej do dalszego procedowania nad poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych.

Proponuję 9-osobowy skład podkomisji nadzwyczajnej. Po konsultacjach w gronie członków prezydium Komisji, ale także z posłami obydwu komisji, poszczególne kluby parlamentarne zgłosiły następujące propozycje do składu podkomisji. Klub parlamentarny SLD – pana posła Tomasza Kamińskiego, klub parlamentarny PSL – pana posła Henryka Kmiecika, klub parlamentarny Prawo i Sprawiedliwość – panów posłów Bogdana Rzońcę, Kazimierza Moskala i Piotra Krzysztofa Ćwika. I klub parlamentarny Platforma Obywatelska – państwo posłowie Halina Rozpondek, Marek Łapiński, Tadeusz Jarmuziewicz i Arkadiusz Litwiński.

Czy jest sprzeciw wobec powołania podkomisji nadzwyczajnej w składzie przed chwilą przeze mnie zaproponowanym? Sprzeciwu nie słyszę.

Stwierdzam, że komisje powołały podkomisję nadzwyczajną do dalszego procedowania nad poselskim projektem ustawy o zmianie o drogach publicznych zawarty w druku 3227.

Wysokie Komisje. Wobec wyczerpania porządku zamykam posiedzenie. Dziękuję państwu za udział. Bardzo proszę członków podkomisji nadzwyczajnej o przybliżenie się do stołu prezydialnego celem odbycia pierwszego posiedzenia. Dziękuję bardzo.